联合国 S/2013/37



安全理事会

Distr.: General
21 January 2013
Chinese
Original: English

2013年1月20日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会第2085(2012)号决议，其中请我与非洲联盟、西非国家经济共同体(西非经共体)和马里当局协调，进一步制定和完善由联合国供资的对非洲主导的马里国际支助团(非洲支助团)的一揽子自愿后勤支援计划的各种备选方案。我还谨提及，安理会请秘书处说明联合国可能提供的后勤支援的技术细节。

马里的局势十分严峻。恐怖组织威胁到马里人民的生活方式、甚至国家的存在。马里政府请求提供援助，我敦促各个国家和组织提供这一援助。我赞扬法国大胆决定部署部队，以阻止恐怖组织战斗人员攻抵首都，并协助重建国家权力。我还高度赞赏西非经共体、非洲联盟和非洲支助团部队派遣国为加速支助团的部署所做的努力。

我要指出，我在2012年12月13日的信(S/2012/926)中，提出了我的一些关于可能向非洲支助团提供联合国一揽子后勤支援的初步规划。自从我致信安理会后，马里的安全局势发生了巨大变化。在这样的环境中，后勤支援的详细规划工作十分艰巨，将需要进一步制订非洲支助团的最新和有力的行动计划。实际上，最近的事态发展，包括恐怖组织对政府控制的城镇的军事攻击、马里政府争取外国军事援助的要求、一些国家提供包括军队在内的这类援助以及在马里初步部署非洲支助团部队，引起了行动环境的根本性变化。

其中的关键性变化是部署非洲支助团的时间安排加快，部队需要培训、设备和增援手段，包括作战的后勤工作。为了让非洲支助团按照安全理事会授权执行其规定任务，在这些方面迫切需要大量外部支援。

正如我在2012年11月29日的报告(S/2012/894)和2012年12月13日的信中概述的那样，为非洲支助团提供后勤支援并为其筹资有不同的方案。

一个方案是通过双边渠道向非洲支助团提供所有后勤支援。此一方案可通过一个渠道或双边、联合国信托基金或联合国摊款的综合渠道供资。

13-21108 (C)   220113   220113







第二个方案是联合国在非洲支助团的各个行动阶段向其提供一揽子后勤支援。鉴于正在制订非洲支助团的最终行动构想，目前尚无法为该一揽子支助制定出详细计划。然而，秘书处在安理会的要求下，已就一揽子后勤支援开展更多的规划工作。联合国可能制订的对非洲支助团的一揽子支助计划的方方面面，载于本信的附件。该方案将通过联合国摊款供资。

第三个方案是由双边伙伴在非洲支助团行动的作战阶段向其提供后勤支援，并由联合国在其部署过程中及在其行动的稳定阶段提供支援。该方案将大大降低联合国和人员在第二个方案中所面临的某些风险。

联合国无论是依照第二方案还是第三方案对非洲支助团提供一揽子支助，程度和类型可与目前正向非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)提供的支援类似，端视安理会如何决定。支援不包括提供关键的军事增援手段，但包括通过摊款偿还系统的特遣队所属主要装备。

在政府控制地区部署的一揽子联合国后勤支援，将用于满足国际部队的生命保障需求，包括提供口粮、燃料、工程、通讯和医疗支助，以及部队的战略部署和轮调及设备和用品的运输。本信附件中列出了后勤支援的更多细节。

如果授权联合国按第二方案提供一揽子支援，那么出于安全原因，无论是在政府控制区部署非洲支助团的初始阶段，还是在开展作战行动期间，联合国将只提供第三线和第四线后勤支援，并只在马里政府控制区提供。部队派遣国和(或)私人承包商和(或)一个或多个会员国需要在作战区提供第一和第二线后勤支援。联合国将视安理会做出的决定，可偿还第一和第二线后勤支援提供者的费用。

联合国后勤支援将通过各种手段确定和提供。将与马里政府签订的关于联合国在马里的多部门存在的更广泛的东道国协定，将包括允许联合国及其承包商在马里开展行动的规定。还需要与该区域的国家签订协议。如同向非索特派团提供援助的情况一样，需要与非洲联盟和西非经共体及其部队派遣国均签订谅解备忘录，以规定按照本组织的规则和条例而充分负责地使用本组织的资源，并确定各方的角色、责任和义务。

联合国对非洲支助团的一揽子后勤支援的构想，依赖于某些对联合国至关重要的原则和规划假设。这些原则包括：联合国将只在政府控制的地区提供支援，且不会进入战斗地区；将按照联合国的规则和条例以完全透明和负责任的方式提供所有联合国的援助；联合国的所有援助均符合联合国人权尽职调查政策。

关键的规划假设包括：非洲支助团特遣队将可能通过双边援助而装备，使其具备开展行动所需装备；该部队将拥有开展行动所需增强手段，包括在特种部队、空中支援(战斗和通用飞机和后勤空运)、火力支援、情报和反简易爆炸装置的设备和训练；该部队将具有组织能力或能够依靠他人的能力来在非由政府控制的地区满足全部后勤需求；该部队将有能力开展伤亡人员撤离和医疗后送行动；部队

的津贴和福利将由双边伙伴在可预测的基础上提供；非洲支助团部队已接受关于其根据国际人道主义法、人权法和难民法所承担的义务的培训，理解并遵守这种义务。

如果安理会授权联合国提供一揽子后勤支援，秘书处将竭尽所能，尽快开始提供支援。一些基本的支援部分可在短时间内提供。然而，预计用于按照一揽子后勤支援计划而提供全部服务的必要资产的部署和必要合同和供应线的确立，将需要至少 120 天。

一些非经摊款筹资的非洲支助团的所需经费，可通过我根据第 2085(2012)号决议第 22 段规定设立的信托基金供资。我根据该段规定，还采取步骤设立了一个单独的信托基金，用于支援马里的安全和国防部队。经这些联合国管理的信托基金提供的支援，将仅限于非致命设备和支援的筹资。

根据第 2085(2012)号决议第 22 段的规定，联合国还将与非洲联盟和西非经共体协调举行捐助方会议，目的是为联合国管理的信托基金募集捐款和争取双边支援承诺。秘书处将与其他行动体，包括非洲联盟、西非经共同体和马里当局提前联系，确定可以这种方式给予最佳支援的优先需求。2013 年 1 月 17 日，西非经共体委员会主席给我写信，要求在安全理事会就联合国一揽子后勤支援做出决定之前，先采取紧急和具体的措施。为此，我正就如何最好地提供这种援助，包括提供双边援助问题与一些会员国接触。

加速非洲支助团的部署显然带来了巨大的行动难题。为了让非洲支助团运转并执行其规定任务，该部队需要关键的后勤支援。

同时，由于所涉及的风险和挑战，联合国必须根据本组织的全球整体任务，极为谨慎地考虑支援进攻性军事行动的问题。我尤其关切对整个萨赫勒地区和及其以外地区的联合国人员的安保和安全的影响。联合国在萨赫勒地区的行动已面临很高的安全风险。本组织态势的重大变化，将对其在人道主义、发展和人权领域执行基本任务的能力产生进一步的负面影响。我必须提请安全理事会注意秘书处的评估结果，即如果联合国要为参与进攻行动的军队提供后勤支援，就会置联合国文职人员于严重的风险之中，并影响其在该区域完成其当前任务的能力。

联合国致力于尽其所能满足马里当局和人民的迫切需要，并加快执行第2085(2012)号决议。联合国已进驻巴马科以同西非经共体、非洲联盟、马里政府和其他利益相关方进一步协商，并支持部署非洲支助团的规划和准备工作。我已设立了联合国马里办事处，由具备政治事务、安全进程(军队、警察和安全部门改革)、人权和性别平等事务领域专业知识的工作人员组成，确保按照安全理事会第 2085(2012)号决议的授权，为当前的政治和安全进程提供协调一致的支援。在第二波行动中，将部署更多的工作人员，其中包括预计将支持扩大国家在以下方面的权力的关键工作人员：法治、安全机构、排雷行动、促进全国对话、区域

合作、安全部门改革、人权及启动前战斗人员解除武装、复员和重返社会的进程。此外，联合国在廷巴克图、加奥和基达尔为 400 000 人提供了粮食援助，并计划在马里南部为 130 000 以上的境内流离失所者以及约 117 000 个接待家庭提供援助。联合国还向莫普提运送紧急救援物资，包括给 3 600 名流离失所者的必备品包，以及紧急医疗用品，这将使至少 30 000 人在未来一个月内受惠。联合国还正在邻国登记并协助难民。

我期待着继续与非洲联盟、西非经共体和联合国其他伙伴密切协商支援马里的事宜，包括在定于 2013 年 1 月 21 日至 28 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲联盟首脑会议上进行协商。

请将本信及其附件提请安全理事会成员注意为荷。

潘基文(签名)

2013 年 1 月 20 日秘书长给安全理事会主席的信的附件

支援非洲主导的国际支助团

1. 在制定一揽子支援计划的构想时，假定非洲主导的国际支助团(非洲支助团)由 3 300 人组成，包括部队 2 990 人、警官 30 人和共 280 人的两个建制警察部队。非洲支助团部队包含部队总部、多个步兵营和多个支援连，其中包括航空、后勤、运输、工程、医疗、信号和宪兵支援连。如要进一步开展本文件概述的规划，则须根据最近的事态发展确定上述关于非洲支助团规模的假定仍然有效。

2. 联合国可在马里国内由政府实施可靠控制的地区向非洲支助团提供后勤支援，所涉职能领域有：供应(口粮、水、燃料)；工程，包含施工、发电、供水和卫生设施；医疗支援；战略运输；战略通信；某种程度的有限信息技术。联合国为了落实对非洲支助团的后勤支援，需更详细制定行动构想和特派团支助构想。

3. 部队派遣国提供的建制特遣队所属主要装备将按联合国费率以摊款偿还。

4. 联合国可根据初期规划估计数以及西非国家经济共同体(西非经共体)和非洲联盟认可的战略行动框架在以下领域提供后勤支援：

(a) **供应**。在最初的自足期后，将通过商业合同安排按联合国的标准向非洲支助团提供所需口粮、水和燃料。可由联合国安排的承包商将物品送至预选地点，最远至马里政府控制区的第三后勤线，然后由部队派遣国负责使用其建制第一和第二后勤线资源接收和分配供应品。初期将在联合国规则和条例范围内尽量使用联合国科特迪瓦行动(联科行动)合同，直至为非洲支助团订立专门合同。另一方法是，与会员国和(或)其他伙伴作出安排，提供临时后勤支援，直至为支援非洲支助团订立专门合同；

(b) **工程**。鉴于东道国的总体状况，联合国为部署非洲支助团而提供的初期工程支援将为最低程度的支援，除使用商业公司提供的施工服务外，还将利用一系列使能能力(军队、联合国和会员国)。战区的总体条件十分艰难，需要进行大量工作和使用大量资源才能使部队的设施和其他据点达到联合国标准，特别是在住宿、供电、冷藏、卫生以及饮用水的质量和数量方面。急需建立包括部队总部在内的重要设施。将从国际部队的战术性和临时性出发，制定有限工程构想，部队 80%的人员将住宿于营地内由部队派遣国提供的软墙住所(帐篷)。其余 20%的人员最终将获得位于半永久性中心内的模块化预制房屋。考虑到东道国的总体状况，部队必需的基本防御器材将由联合国提供。部队在部署时，应具备特遣队所属装备手册所定义的所有自我维持类别能力。在此自我维持阶段，双边援助对于弥补部队派遣国能力上的不足至关重要。尤其需要注意尽量减少部署对东道国社区、资源、环境的不利影响；

(c) **医疗支援**。部队派遣国应按联合国标准部署一级和二级医疗设施。参加部队的特遣队需为这些医疗设施提供资格适当的医务人员。联合国将为建立其他医疗设施提供支援，包括配备设备、药品、消耗品、化验用品和救护车。联合国将通过商业或双边安排设立从政府控制区向政府控制区和马里境外地点的三级和四级设施进行医疗后送/伤员后送的服务。该大区的三级医疗设施设在联合国利比里亚特派团(联利特派团)、非洲联盟－联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)、联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)内。西非区域的另一些三级和四级合同设施位于阿克拉、阿比让(科特迪瓦)和达喀尔。对于与邻国的三级和四级医疗设施订立合同的可能性将进行探索。在完成必要采购前，将依靠部队派遣国的航空资源来满足全部临时医疗后送/伤员后送需要，还可能获得双边伙伴的支援。联合国不提供从非马里政府控制区地点进行医疗后送/伤员后送的能力；此类服务需由部队派遣国或伙伴提供。

(d) **运输支援**。联合国将为国际部队提供从来源国至马里政府控制地点的战略货运及特遣队人员部署和轮调支援。在行动的作战阶段，预计联合国将在行动区内提供战术航空支援。可能需要提高现有运输基础设施的能力和扩大其容量，使机场、航站楼和港口能进行作业。战略运输支援将尽可能依靠联合国现有的区域能力和供应线；

(e) **航空**。在目前情况下，联合国不在马里境内提供战术航空服务。非洲支助团作战如需要航空支援，需由部队派遣国或伙伴提供。此类战术军事飞行需求的性质需由部队确定。安理会不妨考虑这些航空业务的费用是否以摊款支付。必要时，联合国可在政府控制区为部队进行一些机场设施升级。

(f) **信息和通信技术**。联合国将在政府控制区为部署固定部队提供所需战略通信和信息技术能力和装备。此举的途径可以是直接提供信通技术服务和设备，也可以是为部队派遣国建立培训能力。信通技术系统可设计为可移动式和可扩缩式，以便为支援非洲支助团提供多种方式。联合国和非洲联盟以及西非经共体将仿效联合国非索特派团支助办事处(非索特派团支助办)向非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)提供的支援，携手解决战略需求，按联合国标准通过商业合同安排提供设备、基础设施和服务。设备需由部队安装和操作，联合国可提供遥控监测和援助。也可将设备运至指定联合国设施，便于实施维护和修理。联合国将使用维和行动剩余设备、战略部署物资储存和现有商业合同来满足战略通信需求。可根据情况发展的需要而订立新合同。此外，全球支助中心还将提供网络工程、灾后恢复和应用程序支助服务。将建立一个卫星网络，作为所有通信活动的支柱。将考虑在马里境外安全区域设立一个信息和通信技术促进发展方面的指挥、控制、培训和快速支助基地，以后可将其移至马里境内。该设施可确保距离近、灵活性强，便于应对行动区内不断变化的需求。联合国将仿效对非索特派团

提供援助的方式，为非洲支助团举办类似培训和活动。鉴于联合国目前无法提供军事级别战术通信支援，应通过双边协议满足此类需求；

(g) **地理信息系统**。联合国将提供专用产品和应用程序，并提供非索特派团支助办编制的系列模型，以满足非洲支助团的地理信息需求。此外，如需在缺水地区设立营地，地理信息系统还可采用卫星成像、地理信息系统分析和地球物理勘测等方式协助实施地下水评估行动；

(h) **地雷行动**。联合国地雷行动处可与预期派出的欧洲联盟培训团密切协调，为非洲支助团军事人员及安全人员和其他执法人员举办部署前爆炸物知识课程。地雷行动处还可通过为非洲支助团军事人员提供专门培训、装备和辅导来支持非洲支助团的部署工作，其中特别注重扫雷、爆炸物处理和弹药安全管理；

(i) **环境**。联合国将争取把环境管理制度纳入其行动，以尽量减少一揽子后勤支援计划部署工作造成的环境影响。一揽子计划的主要方面包括：正确处理废水；对包括危险废物在内的固体废物实施管理；在业务上和经济上可行的情况下使用可再生能源。鉴于荒漠化和土地退化是萨赫勒地区特别是马里当前面临的严重挑战，联合国将尤其注意谨慎使用当地自然资源，例如水或天然建筑材料，限制或避免环境进一步退化。将使用地理信息系统技术在部署前评估可能的行动区的环境状况，并在未来继续进行监测。

支援部队派遣国

5. 上述一揽子支援计划将使非洲支助团具备强大的后勤能力。然而，会员国和其他伙伴还需在非洲支助团行动取得成功所必需的其他主要方面向非洲支助团或其部队派遣国提供大量双边、财政和物质支援，包括支付薪金和津贴、支付死亡抚恤金和伤残津贴、购置特遣队所属装备、提供自我维持能力、为特遣队提供装备和部署前训练。

6. 非洲支助团部队派遣国还将需要若干能力，以实现战略行动框架所定目标。西非经共体已确定，需要额外支援的领域包括：特种部队、空中支援资产(战斗机和多用途飞机及后勤空运)、额外火力支援能力、情报和反简易爆炸装置装备及培训。这方面还需作出双边和多边安排。非致命性装备和培训可由联合国管理的基金供资。

7. 由联合国管理的信托基金可满足有限的额外资金需求，例如购置联合国所属装备，以弥补特遣队能力上的不足。此类资金的使用需严格遵守联合国的财务和采购规则。

支援马里国防和安全部队

8. 马里国防和安全部队需要全面支援，包括满足其培训和装备需求。这项工作主要由本国负责，但可通过非洲联盟、西非经共体、欧洲联盟等主要利益攸关方

或联合国管理的信托基金等直接作出双边和多边安排来提供支援。尽管如此，如索马里的情况所表明，与国际部队并肩作战的本国部队需要具备相称的能力。

费用

9. 本附件所详述的一揽子支援计划的相关费用与我 2012 年 12 月 13 日信中所述大致相同。

13-21108 (C)